

N O T I Z I E

Prende avvio la collana *Dossier Autonomie* dedicata all'innovazione negli ambiti locali e transfrontalieri

Nell'ambito del programma INTERREG IIIA, e in collaborazione con la Facoltà di Scienze economiche dell'USI (Università della Svizzera Italiana), nascono i Dossier Autonomie, collana di pubblicazioni destinata a ospitare gli spunti più interessanti delle ricerche IRER (e di altri partner italiani e internazionali che operano in sinergia con l'istituto) sui temi della cooperazione tra enti locali, dell'innovazione comunale, dello sviluppo locale e della cooperazione transfrontaliera.

L'obiettivo dei Dossier è quello di produrre conoscenza, dare visibilità e stimolare *opportunità di sostegno* in ordine alle innovazioni promosse da soggetti locali, pubblici e privati, primariamente in territorio lombardo e transfrontaliero.

Il contesto in cui si sono generati è un progetto INTERREG, che ha visto come partner Regione Lombardia e IRER insieme a Canton Ticino e USI, progetto che coltivava la finalità di incrementare i rapporti di collaborazione per la conoscenza e lo sviluppo dei rispettivi ordinamenti locali. Azioni portanti del progetto sono state le seguenti:

- comparazione fra i due sistemi istituzionali con verifiche sulla possibilità di *benchmarking* tra Lombardia e Ticino;
- confronto sulle forme utili ad agevolare processi di fusione, aggregazione e gestione associata dei piccoli Comuni;
- analisi dei fattori di sviluppo economico e sociale a livello locale e sul ruolo del partenariato pubblico-privato;
- confronto tra modelli di finanza locale e tra prassi di gestione delle risorse finanziarie;
- ricognizione delle differenze nella gestione dei servizi ai cittadini in relazione alle scelte di sussidiarietà orizzontale e verticale;
- sperimentazione di metodi di trasferimento informativo e tecnico utili a migliorare il funzionamento delle istituzioni locali.

A conclusione dei processi di conoscenza attuati si è compreso che l'innovazione gestionale e di servizio è fattore pregiato di sviluppo locale e deve essere sostenuta per numerose motivazioni. La prima è di fase: dopo un decennio contrassegnato da trasformazioni importanti del sistema delle autonomie sembra in corso un periodo di consolidamento nel quale, anche quando gli Enti locali riescono a produrre innovazione, essa non è sempre percepita come tale ed è quindi non facilmente rappresentabile e sostenibile. Altre motivazioni di sostegno sono invece correlate alla difficoltà dei processi:

- sotto una certa soglia dimensionale l'innovazione comunale si esprime nella forma della cooperazione interistituzionale che richiede tempi lunghi di realizzazione e assorbe molte risorse implementative;
- in generale l'innovazione locale richiede risorse aggiuntive e quando sono localmente carenti emergono esplicite esigenze verso gli enti sovraordinati (Regione, Unione Europea) che devono riuscire a comprendere le multiformi esigenze locali;
- per coinvolgere la parte meno abituata alle relazioni istituzionali dei titolari di processi innovativi locali sono necessari modelli di relazione costruiti sulla reciprocità dell'attenzione e della conoscenza.

Da tutto ciò, vale a dire dalla responsabilità di interpretare e sostenere le dinamiche innovative locali, è derivata la volontà di dar corpo ai Dossier Autonomie, i cui primi titoli ci accingiamo ora a presentare. Altri temi seguiranno mantenendo l'obiettivo di produrre conoscenza e dare prospettiva alle iniziative promosse da soggetti pubblici e privati sensibili allo sviluppo locale.

I Dossier sono scaricabili dal sito IRER (www.irer.it) e dal sito www.newscomuni.it/irer, dedicato al Progetto di collaborazione Italia - Svizzera in materia di conoscenza e sviluppo delle Autonomie locali (finanziata sul P.I.C. INTERREG IIIA Italia-Svizzera 2000-2006, Asse 3, Misura 3.2).

Allo stesso link sono disponibili anche i Dossier multimediali, che restituiscono i materiali (video, talk e slide) dei seminari organizzati nell'ambito del progetto, le *newsletter*, i *case studies* e gli altri materiali prodotti nell'ambito delle attività di ricerca.

I primi dossier

Dossier Autonomie 1
***Turismo e territori di montagna.
 Guida pratica per l'ideazione
 e l'attuazione di progetti innovativi***
 marzo 2008

Nelle esperienze innovative realizzate dagli Enti locali nelle province di Varese, Como, Lecco e Sondrio sono emerse numerose esperienze di sviluppo del turismo in territori di montagna. Il Dossier analizza alcuni fattori considerati critici per il successo di un progetto turistico, attraverso il riferimento a tre casi di particolare significato: la Via Spluga e il Consorzio per la promozione turistica della Valchiavenna (SO); il progetto INTERREG «Il turismo degli alpeggi» (CO); il Parco letterario Piero Chiara di Luino (VA).

Sono indicati e approfonditi gli elementi ritenuti indispensabili in un percorso per l'ideazione e l'implementazione di un progetto turistico. Innanzitutto viene evidenziato come sia necessario avviare progetti con contenuto innovativo che vadano incontro ai bisogni espressi dal turista post-moderno alla ricerca di arricchimento personale, contatto con la natura e con la popolazione locale. In secondo luogo, qualsiasi progetto deve essere inserito in un programma di sviluppo più ampio, che consenta una integrazione tra attori, progetti, politiche, risorse e territori. Come terzo elemento necessario emerge l'importanza della scelta di un'adeguata struttura di gestione, così come di un appropriato marketing mix. In un'ottica prospettica il Dossier richiama agli Enti locali l'importanza di agire sui caratteri distintivi e sulle competenze fondamentali del territorio

per differenziare e caratterizzare l'offerta e riuscire ad attuare politiche di destination management. Ai responsabili regionali si propone di adottare linee di policy che sostengano lo sviluppo del capitale umano e il sostegno alle best practices e promuovano azioni di accompagnamento attraverso Università e centri di ricerca per favorire processi di capacity building in seno agli enti e agli attori locali coinvolti nei progetti di sviluppo turistico.

Dossier Autonomie 2
***Il Performance Consortium
 tra i Comuni di Cardano al Campo,
 Samarate, Cavaria con Premezzo
 e Arsago Seprio in provincia
 di Varese***
 marzo 2008

Per gli amministratori e le figure direttive degli Enti locali la buona gestione delle risorse organizzative e finanziarie è da tempo tema di rilievo anche a seguito di responsabilità crescenti sul piano economico, sociale, giuridico e manageriale che entrambi i profili hanno assunto negli ultimi anni. In un approccio gestionale adeguato le dimensioni perseguite sono sempre più diventate quelle proprie dei sistemi economici privatistici. Così ora efficienza, efficacia ed economicità costituiscono anche per i Comuni i capisaldi di una buona gestione, richiedono sistemi appropriati, e sempre più evoluti, di controllo, di programmazione ex ante, di attenzione e rendicontazione ai portatori di bisogni e interessi. Esiste al riguardo un legame diretto tra grado di efficienza dell'attività pubblica ed efficienza organizzativa interna

e sono importanti gli sforzi per migliorare il rapporto tra risorse impiegate e risultati realizzati.

Con questi presupposti è stato valorizzato il «Performance Consortium», promosso da alcuni Comuni varesini gravitanti intorno all'aeroporto di Malpensa. Due le ipotesi che hanno guidato lo studio del caso: la prima quella che l'innovazione gestionale è condizione per un funzionamento appropriato degli apparati amministrativi locali e per ottenere il miglior risultato rispetto agli obiettivi della programmazione locale; la seconda è quella che le innovazioni locali possono avere esiti anche nei procedimenti nazionali. Valga in questo caso l'esempio di quanto previsto dal Testo Unico delle Autonomie Locali in materia di referto gestionale. L'esperienza di controllo di gestione di cui Cardano al Campo è capofila, una volta consolidata e formalizzata nella strumentazione e nella reportistica, potrebbe essere una delle «buone pratiche» utili ad avvicinarsi al modello ufficiale di «referto» con più dimensioni gestionali. Si pone quindi come caso a valenza generale, utile da porre all'attenzione dei Comuni dell'ambito INTERREG e da sostenere per la sua trasferibilità. Gli Enti interessati sono i Comuni di Cardano al Campo, Samarate, Cavaria con Premezzo e Arsago Seprio. Sono Enti locali contermini all'aeroporto di Malpensa, in provincia di Varese, che per la loro localizzazione hanno subito simili dinamiche sociali e territoriali e hanno investito in processi di migliore organizzazione interna.

Dossier Autonomie 3
Esperienze innovative in tema di Information & Communication Technology
 maggio 2008

I casi analizzati nel Dossier considerano le scelte compiute in tema di Information & Communication Technology nelle esperienze sviluppate dalla Provincia di Lecco; dall'Unione dei Comuni della Tremezzina; dalla Comunità Montana Valtellina di Tirano e Provincia di Sondrio. Fattore comune ai tre casi è l'impegno profuso nell'implementare progetti SISCOTEL (Sistema Informativo Sovracomunale di Comunicazione Telematica degli Enti Locali) finanziati dalla Regione, ognuno dei quali è un prodotto della programmazione negoziata tra Enti locali che decidono di associarsi per acquisire nuove opportunità tecnologiche e maggiori capacità di relazione con la cittadinanza. Affinché il progetto sia implementato con successo occorre una fase di formazione degli operatori e di affiancamento durante l'esecuzione pratica e operativa del progetto. Può essere seguita una «roadmap» concentrata sulle seguenti raccomandazioni:

1. serve una chiara volontà di tutti gli associati nello sviluppare assieme il progetto di innovazione che, per definizione, crea discontinuità e rottura rispetto al modus operandi storico;
2. serve un centro capo sistema che consenta l'erogazione dei servizi in modo strutturato ed efficiente, recuperando frammentazioni e disarticolazioni che creano inefficienze e problemi di coordinamento;
3. occorre trovare il giusto mix tra insourcing e outsourcing, in base a un approccio contingente e sistemico, che contestualizzi la dimensione,

- la storia, l'attuale assetto organizzativo e informatico dei Comuni che si vanno ad associare;
4. le «regole del gioco» e di governance devono essere chiare, così come i criteri di partecipazione, valutazione, ripartizione dei costi e dei benefici previsti;
 5. il progetto di gestione associata non può essere implementato secondo una logica «big bang», ma deve seguire una certa continuità e deve essere coordinato da un unico Ente;
 6. serve un Ente capofila che possa gestire la complessità strutturale, garantendo un accentramento delle relazioni di governance coi partner e coi fornitori, indispensabili per mantenere i tempi e i costi programmati.

Dossier Autonomie 4
Salute finanziaria e scelte di spesa dei Comuni delle province lombarde ammesse al PIC INTERREG IIIA. Materiali per un confronto con i Comuni del Canton Ticino
 maggio 2008

Il Dossier persegue l'obiettivo di verificare lo stato finanziario dei Comuni lombardi appartenenti all'ambito INTERREG e di accertare le variazioni dei comportamenti di spesa in relazione alle caratteristiche geotopografiche e socio-demografiche degli stessi Enti. È un'analisi finanziaria richiesta dalla necessità di garantire condizioni comparative tra gli Enti locali appartenenti alle quattro province e tra essi e i Comuni ticinesi. Per fornire elementi di certezza statistica il contributo è stato costruito ricorrendo:

- agli indicatori finanziari proposti dal Ministero dell'Interno e dalla Regione Lombardia;
- a confronti temporali sia di area che con gli standard nazionali;

- a verifiche di scuola finanziaria sulla riproduzione, anche in questo contesto, della «curva a U» nella distribuzione dei dati procapite sia di spesa che di entrata.

Dalle elaborazioni effettuate emergono condizioni finanziarie abbastanza rassicuranti e trend di entrata generalmente in ascesa che arrivano a coprire in modo proporzionato la crescita della spesa. In negativo si riscontrano forti differenziazioni temporali nel comportamento finanziario e diseconomie da dimensione dei Comuni con presenza di extra-costi nei piccoli Enti (30-50% in più del Comune «normotipo»). Interessanti le differenze territoriali: l'area comasca si distingue per la politica sociale, Sondrio per la viabilità, i trasporti, e, soprattutto, il turismo.

Ai Comuni dell'area di Varese spetta il primato della spesa per l'istruzione.

Quanto alle relazioni tra dimensione organizzativa e comportamento finanziario, l'autonomia finanziaria e tributaria va crescendo con la dimensione demografica, rafforzando *potenzialmente* la salute finanziaria degli Enti più grandi. Non viene tuttavia impedito che alcuni contesti provinciali esibiscano «costi di esercizio» crescenti fino a sfiorare il limite del 40% di «rigidità di bilancio», riconosciuto come parametro di riferimento dalla normativa vigente.

Anche la dispersione abitativa sembra giocare un ruolo determinante nei piccoli Comuni, specie se di montagna. E sembra anche chiaro che le spese eccedenti lo *standard* sono coperte, alle piccole dimensioni presenti soprattutto in contesti montani, da copiose risorse trasferite soprattutto dal governo regionale. Alle medio-grandi

dimensioni esse sono invece finanziate dall'autonomia tributaria e/o finanziaria, derivante quasi sempre da una solida base di sviluppo territoriale.

Il prossimo Dossier previsto verterà sui temi de *L'innovazione nei comuni ticinesi*

Il Dossier presenterà i principali risultati ottenuti da parte ticinese nell'ambito del progetto INTERREG grazie alla sperimentazione di logiche di benchmarking strategico tra il sistema di amministrazioni pubbliche del Canton Ticino e il sistema delle amministrazioni pubbliche della Regione Lombardia. Con benchmarking strategico si intende l'attivazione di modalità sistematiche di confronto sui processi di formulazione e messa in atto delle politiche pubbliche e sui processi di cambiamento strategico e organizzativo e di sviluppo manageriale in atto nelle singole amministrazioni pubbliche (Governo federale, Governi cantonali, Comuni e loro forme di cooperazione: consorzi, regioni, patriziati, associazioni). In questa prospettiva il benchmarking strategico si affianca a modalità di benchmarking «operativo» conosciute e diffuse da tempo nei sistemi di PA a livello europeo e internazionale e sintetizzabili come:

– *data benchmarking*:

Un benchmarking su indicatori di bilancio (economico-finanziario) o indicatori

di attività, riconducibile alla dimensione della efficienza economica e della efficienza tecnica;

– *process benchmarking*:

Un benchmarking sui processi e sulle procedure di gestione dei servizi di supporto interno (ad esempio sui processi di acquisto di beni e servizi) o sull'offerta di servizi a cittadini e utenti/clienti (ad esempio sull'organizzazione dello sportello unico dei cittadini o dello sportello unico delle imprese).

Tra le numerose e interessanti aree di innovazione sviluppate all'interno del sistema delle amministrazioni pubbliche del Canton Ticino ne saranno evidenziate due di particolare interesse per le amministrazioni locali italiane.

In riferimento all'area socio-assistenziale, una tra le più significative novità che hanno interessato negli ultimi anni il settore nel suo complesso è rappresentata dall'introduzione dei contratti di prestazione. Il contratto di prestazione è uno strumento di gestione finanziaria che definisce un rapporto contrattuale strutturato tra committente pubblico ed Ente sussidiato, finalizzato all'erogazione di un servizio ben definito in termini di qualità, quantità e costi, alla promozione di un'organizzazione razionale e di un ottimale utilizzo delle risorse disponibili. Le aggregazioni comunali rappresentano la seconda

esperienza di maggiore interesse. Il tema delle aggregazioni ha assunto un ruolo di primo piano in Canton Ticino a partire dalla fine degli anni Novanta, con la pubblicazione dello studio «Il Cantone e i suoi Comuni. L'esigenza di cambiare». In questo periodo sono stati pensati e avviati progetti di aggregazioni che nella maggior parte dei casi hanno registrato il sostegno popolare nelle varie votazioni consultive (referendum). Il Canton Ticino ha definito un insieme di provvedimenti legislativi a supporto dell'intero processo, rappresentati dalla legge sulla perequazione intercomunale, dalla stessa legge sulle aggregazioni dei Comuni e dalla organica comunale. A questo significativo insieme di leggi si sono aggiunti gli studi sugli agglomerati urbani, anch'essi finalizzati a promuovere il processo aggregativo. Infine, verranno indicati tre ambiti su cui è necessario riflettere al fine di delineare possibili linee di sviluppo delle logiche di benchmarking strategico tra le amministrazioni pubbliche del Canton Ticino e della Regione Lombardia:

- aree di sviluppo congiunto di competenze e knowhow;
- ridefinizione delle logiche di benchmarking strategico;
- promozione e gestione della innovazione in una prospettiva transfrontaliera.

(Cod. IReR 2006B057 – a.c.).

IReR Notizie – Periodico mensile – Direttore responsabile: Alessandro Colombo – Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 32 del 23/1/1982 – Stampa: L.V.G. srl, Via Peschiera 25 – 21022 Azzate (Varese)

Notiziario mensile edito e diffuso gratuitamente dall'IReR-Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia. La redazione dei testi è curata dai ricercatori dell'Istituto. Segreteria redazionale, impaginazione e cura editoriale: Manuela Bassani

L'IReR garantisce la massima riservatezza dei dati forniti per la spedizione del notiziario nonché la possibilità di richiederne la rettifica o la cancellazione ai sensi dell'art. 7 del D.lgs 196/03 scrivendo a irer@irer.it